

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دانشگاه پیام نور (مرکز تهران)

رشته: حقوق خصوصی

موضوع

## بررسی آثار حقوقی خصوصی سازی بانکها

استاد راهنما

دکتر رضا طجرلو

استاد مشاور

دکتر محمودی

نگارش

زیبا جعفریان

دانشجوی کارشناسی ارشد

بهار ۱۳۹۳

## چکیده

ابلاغ سیاست‌های کلی بند (ج) اصل ۴۴ قانون اساسی در زمینه توسعه بخش‌های غیردولتی از طریق واگذاری فعالیت‌ها و بنگاه‌های دولتی، فصل‌نویسی را در اقتصاد کشور باز کرده است. هدف این پایان‌نامه بررسی مسئله خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی در ایران و آثار حقوقی آن است. خصوصی‌سازی دارای ابعاد مختلف مالی، حقوقی، سیاسی، مدیریتی، اجرایی، عملیاتی و نظارتی است که لازم است هر یک از ابعاد در دوره قبل و بعد از خصوصی‌سازی مورد ارزیابی قرار گیرد.

در این پایان‌نامه سعی شده است با نگاه حقوقی با مطالعه اسناد و مدارک موجود، ابعاد مختلف خصوصی‌سازی بانک‌ها در کشور بررسی گردد. در این پایان‌نامه با بررسی میزان نقش دولت در کنترل و نظارت رفتار بانک‌های واگذار شده و بررسی شرایط خریداران و فروشندگان سهام بانک‌ها، نتایج زیر حاصل گردید:

- شرایطی که در قوانین و مقررات موجود برای خریداران و فروشندگان سهام تعیین شده است، الزاماً موفقیت در فرآیند خصوصی‌سازی را به دنبال نخواهد داشت.

- کنترل بیش از حد مالکان جدید از دیگر تهدیدات خصوصی‌سازی بانک‌ها به شمار می‌رود.

- خصوصی‌سازی به معنای واقعی آن صورت نگرفته است و سهام بانک‌های دولتی بیشتر به مراجع شبه دولتی واگذار گردیده است و فرآیند خصوصی‌سازی بانک‌ها مناسب نبوده است. لذا در این راستا پیشنهاد می‌شود با توجه به اینکه دولت از طریق نهادهای عمومی غیر دولتی می‌تواند بر مدیریت بانک‌ها حاکمیت داشته باشد تمام یا درصدی از سهام خود را به بخش خصوصی (سرمایه‌گذاران عمده) واگذار نماید.

## فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه: کلیات پژوهش.....
۱	الف- بیان مسئله.....
۶	ب- ضرورت و اهمیت تحقیق.....
۷	ج- اهداف تحقیق.....
۸	ه- سوالات تحقیق.....
۸	و- قلمرو تحقیق.....
۱۰	فصل اول: مبانی نظری خصوصی سازی و اصول و قواعد حاکم بر واگذاری ها.....
۱۱	مبحث اول: مبانی نظری خصوصی سازی.....
۱۲	گفتار اول: خصوصی سازی بانکی و بازسازی ساختاری و قوانین و مقررات.....
۱۳	گفتار دوم: قوانین نامطمئن و ناقص در خصوص مالکیت.....
۱۴	گفتار سوم: خصوصی سازی و مالکیت خصوصی.....
۱۵	گفتار چهارم: عمومی سازی به جای خصوصی سازی.....
۱۷	گفتار پنجم: روش های خصوصی سازی در بانک ها.....
۱۹	مبحث دوم: اصول و قواعد حاکم بر واگذاری ها.....
۱۹	گفتار اول: سیاست های کلی نظام در بخش مالی.....
۲۰	گفتار دوم: سیاست های کلی نظام در امور مربوط به سیستم بانکی.....
۲۱	گفتار سوم: اصل ۴۴ قانون اساسی.....
۲۶	گفتار چهارم: خریداران سهام بانک ها.....
۲۹	گفتار پنجم: حقوق و تعهدات مالکان سهام بانک ها.....
۳۰	الف- حق سهامی شدن در سود.....
۳۰	ب- حق تقدم در خرید سهام جدید.....
۳۱	ج- حق رأی.....
۳۱	د- حق انتقال سهام.....
۳۲	ه- حق اطلاع.....
۳۲	ی- تعهدات سهامدار.....
۳۳	گفتار ششم: ابزارهای دولت در کنترل بانک ها.....
۳۵	گفتار هفتم: شرایط فروش و خریداران سهام بانک ها.....
۳۶	الف- شخصیت حقوقی بانک ها پس از واگذاری.....
۳۷	ب- وظایف و مسئولیت های دولت در حین واگذاری به عنوان فروشنده.....

ج- شرایط خریداران.....	۳۸
د- تعهدات مالکان جدید در قبال مشتریان و حقوق مشتریان بانک‌های خصوصی شده.....	۳۹
گفتار هشتم: نحوه و میزان کنترل دولت و دستیابی به مدیریت خصوصی.....	۴۱
الف- کنترل بانک‌های خصوصی شده به عنوان یکی از سهامداران.....	۴۱
گفتار نهم: مکانیزم‌های حمایت از نیروی کار بانک‌ها، پس از خصوصی سازی.....	۴۲
<b>فصل دوم: اداره، نظارت، بازرسی و سیاست گذاری پولی بانکی در بانک‌های دولتی و خصوصی.....</b>	<b>۴۶</b>
<b>مبحث اول: تأسیس و سازمان بانک مرکزی.....</b>	<b>۴۸</b>
گفتار اول: اوصاف بانک مرکزی.....	۴۸
گفتار دوم: اهداف بانک مرکزی.....	۵۰
گفتار سوم: ارکان بانک مرکزی.....	۵۱
الف) مجمع عمومی.....	۵۱
ب) شورای پول و اعتبار.....	۵۲
ج) هیئت عامل بانک مرکزی.....	۵۳
د) هیئت نظارت اندوخته اسکناس.....	۵۳
ه) هیئت نظار.....	۵۴
<b>مبحث دوم: اداره بانک.....</b>	<b>۵۵</b>
گفتار اول: اداره بانک‌های دولتی.....	۵۵
گفتار دوم: اداره بانک‌های غیر دولتی.....	۵۶
بند اول: مجامع عمومی بانک غیر دولتی.....	۵۷
بند دوم: هیئت مدیره و مدیر بانک غیر دولتی.....	۵۹
<b>مبحث سوم: نظارت و ارکان نظارتی بانک‌ها.....</b>	<b>۶۱</b>
گفتار اول: نظارت بانک مرکزی بر فعالیت بانک‌ها.....	۶۱
گفتار دوم: نظارت درون سازمانی بر فعالیت بانک‌ها.....	۶۴
بند اول: نقش نظارتی مجامع عمومی و مدیران بانک‌های غیر دولتی.....	۶۴
بند دوم: نظارت بانکی از طریق بازرس داخلی.....	۶۵
گفتار سوم: نظارت سهام داران بر فعالیت بانک‌ها.....	۶۷
<b>مبحث چهارم: سیاست گذاری پولی و بانکی.....</b>	<b>۶۸</b>
گفتار اول: نوع نظارت و سیاست گذاری بانکی.....	۶۸
گفتار دوم: ابزارهای اعمال سیاست پولی.....	۷۰

فصل سوم: حل و فصل اختلافات بانکی در بانک‌های دولتی و خصوصی	۷۲
مبحث اول: مطالبات و دعاوی بانک علیه اشخاص	۷۳
گفتار اول: وصول مطالبات به استناد قرارداد بانکی	۷۴
بند اول: پیشینه قانون گذاری درباره اعتبار قرارداد بانکی	۷۴
بند دوم: اوصاف و مزایای قرارداد بانکی	۷۶
گفتار دوم: دعاوی بانکی	۷۹
مبحث دوم: مطالبات و دعاوی اشخاص علیه بانک ها	۸۱
مبحث سوم: دعاوی شغلی و استخدامی	۸۳
گفتار اول: مقررات شغلی و شکایات استخدامی کارکنان بانک‌های دولتی	۸۳
گفتار دوم: مقررات شغلی و شکایات استخدامی کارکنان بانک‌های غیر دولتی	۸۵
مبحث چهارم: شکایت از تصمیمات و اقدامات اداری بانک ها	۸۸
گفتار اول: شکایت از تصمیمات و اقدامات اداری بانک‌های دولتی	۸۸
گفتار دوم: شکایت از تصمیمات و اقدامات اداری بانک‌های غیر دولتی	۸۹
فصل چهارم: تعهدات و مسئولیت در بانکداری خصوصی و دولتی و حیات و مرگ حقوقی	
بانک‌های دولتی و خصوصی	۹۱
بخش اول: تعهدات و مسئولیت در بانکداری خصوصی و دولتی	۹۲
مبحث اول: تعهدات و مسئولیت مدنی مدیر بانک	۹۲
گفتار اول: حرفه ای بودن مدیر بانک	۹۲
گفتار دوم: مبنا و حدود مسئولیت‌های مدنی مدیر بانک	۹۳
مبحث دوم: مسئولیت کیفری در بانکداری	۹۵
گفتار اول: مسئولیت کیفری بانک	۹۶
گفتار دوم: مسئولیت کیفری مدیران بانک	۹۷
گفتار سوم: مسئولیت کیفری بازرسان بانک	۹۹
بخش دوم: حیات و مرگ حقوقی بانک‌های دولتی و خصوصی	۹۹
مبحث اول: تأسیس و توسعه بانک	۱۰۰
گفتار اول: قواعد حاکم بر تأسیس بانک	۱۰۰
گفتار دوم: تأسیس و ساختار بانک‌های ملی شده	۱۰۲
گفتار سوم: تأسیس و ساختار بانک خصوصی	۱۰۶
مبحث دوم: نقش دولت در حیات حقوقی بانک و خصوصی سازی بانک ها	۱۰۸
گفتار اول: نقش دولت در حیات حقوقی بانک	۱۰۹
گفتار دوم: خصوصی سازی بانک ها	۱۱۱

۱۱۳	مبحث سوم: انحلال، ورشکستگی و تصفیه بانک
۱۱۵	گفتار اول: انحلال بانک
۱۱۷	گفتار دوم: تصفیه بانک
۱۲۰	نتیجه گیری
۱۲۵	فهرست منابع

## مقدمه: کلیات پژوهش

### الف - بیان مسئله

خصوصی‌سازی یک سیاست اقتصادی جهت تعادل بخشیدن میان دولت و دیگر بخش‌های اقتصادی با هدف ایجاد شرایط رقابت کامل و حصول بیشتر کارایی اقتصادی و اجتماعی است. خصوصی‌سازی با فراهم کردن فضای رقابت و ایجاد نظام حاکم بر بازار، بنگاه‌ها و واحدهای خصوصی را وادار می‌نماید تا عملکرد کاراتری نسبت به بخشی عمومی داشته باشد. خصوصی‌سازی وسیله‌ای است برای بهبود عملکرد فعالیت‌های اقتصادی از طریق افزایش نقش نیروهای بازار، در صورتیکه حداقل ۵۰ درصد مالکیت بنگاه‌های اقتصادی به بخش خصوصی واگذار گردد. با نگاهی گذرا به تعاریف مستقل ارائه شده از خصوصی‌سازی، می‌توان مفاهیمی از قبیل «بهبود عملکرد»، «انتقال مالکیت و مدیریت»، «آزادسازی»، «بازارگرا کردن»، «ایجاد شرایط رقابت کامل»، «واگذاری»، «حذف مقررات دست و پا گیر» و... را در اهداف خصوصی‌سازی ملاحظه نمود.

شواهد تجربی گویای آن است که طی دهه‌های اخیر بخش‌های بزرگی از بنگاه‌های دولتی از طریق فرایند خصوصی‌سازی به بخش خصوصی منتقل شده‌اند. خصوصی‌سازی از دهه ۱۹۷۰ به دلایلی همچون (فقدان انگیزه کاری، تعدد در اهداف، حاکمیت اهداف سیاسی بر اهداف اقتصادی، بوروکراسی شدید، استفاده نامطلوب از انحصارات، ضعف مدیریتی و...) شکل گرفت و مجموع این دلایل باعث می‌شود که هیچ‌گیزی در گذر از اقتصاد دولتی به اقتصاد بازار (برای کشورهای باقیمانده از جمله ایران) وجود نداشته باشد. به همین خاطر بحث خصوصی‌سازی بعد از پیروزی انقلاب ابتدا در بودجه‌های سنواتی و سپس در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه مورد توجه قرار گرفت. اما نقطه عطف خصوصی‌سازی با ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و متعاقباً قانون اجرای آن و آئین‌نامه‌ها و مصوبات مربوطه



شروع شد. در واقع قانون اجرای اصل ۴۴ با خلق یک انقلاب عظیم در اقتصاد کشور، سیمای اقتصادی کشور را به صورت مجدد ترسیم نمود. اصل و اساس این قانون تغییر رابطه بین دولت و بازار به نفع بازار بوده است.

از آنجا که بانکداری بازرگانی نقش اساسی در اختصاص سرمایه و کنترل وام گیرندگان شرکتی بازی می‌کند، بی تردید یکی از بنیادی‌ترین صنایع در اقتصادهای مدرن است. بنابراین یکی از صنایع بسیار مهم قابل واگذاری صنعت بانکداری است. در خصوصی‌سازی بانک‌ها، گذشته از آنکه کجا و چگونه واگذار شوند، مجموعه‌ای از نگرانی‌ها و مسایل مشترک وجود دارد که با شیوه خصوصی‌سازی آغاز می‌شود:

فروش اموال، عرضه عمومی سهام، شواهد تجربی مکتوب نشان می‌دهند که هیچ شکل استاندارد یا تعریف شده‌ای برای واگذاری بانک‌های دولتی وجود ندارد. در ایران نیز در ماده ۱۹ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی به هیات واگذاری اجازه داده شده است تا از همه روش‌های ممکن واگذاری برای واگذاری بنگاه‌ها و مالکیت (اجاره به شرط تملیک، فروش تمام یا بخشی از سهام، واگذاری اموال) استفاده کنند که البته فرآیند انجام این کار کاملاً تصریح شده است و در حال حاضر بانک‌های تجارت، صادرات، ملت و رفاه کارگران به بخش خصوصی واگذار شده‌اند.

در تاریخ ۱۳۵۸/۳/۱۷، شورای انقلاب قانون ملی شدن بانک‌ها را در دو ماده تدوین، تصویب و ابلاغ نمود:

«ماده ۱- برای حفظ حقوق و سرمایه‌های ملی و به کار انداختن چرخه‌های تولید کشور و تضمین سپرده‌ها و پس‌اندازهای مردم در بانک‌ها ضمن قبول اصل مالکیت مشروع و مشروط و با توجه به:

- نحوه تحصیل در آمد بانک‌ها و انتقال غیر مشروع سرمایه به خارج

- نقش اساسی بانکها در اقتصاد کشور و ارتباط طبیعی اقتصاد کشور با مؤسسات بانکی

- مدیون بودن بانکها به دولت و احتیاج آنها به سرپرستی دولت

- لزوم هماهنگی فعالیت بانکها با سایر سازمانهای کشور

- لزوم سوق دادن فعالیتها در جهت اداری و انتفاعی اسلامی

از تاریخ تصویب این قانون کلیه بانکها ملی اعلام می‌گردد و دولت مکلف است بلافاصله نسبت به تعیین مدیران بانکها اقدام نماید.

ماده ۲- از این تاریخ تنها مدیرانی که از طرف دولت برای بانکها معین می‌گردند دارای اعتبار قانونی می‌باشند.

با ملی شدن بانکها ساختار اداری و مدیریتی بانکها و همچنین قانون عملیات بانکی بدون ربا، به صورت نظام بانکی دولتی تهیه گردید.

در اسفند ماه ۱۳۸۱، هیأت وزیران تصمیم گرفت به استناد بند «ک» تبصره ۵ قانون بودجه سال ۱۳۸۱ کل کشور، جهت بازپرداخت بدهی خود به سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری، معادل ۶۰ درصد سهام بانک صادرات ایران و ۵۵ درصد سهام شرکت سهامی بیمه ایران را به این سازمانها واگذار کند. متعاقب آن سازمان بازرسی کل کشور این موارد را مغایر با قوانین جاری کشور دانست و تقاضای ابطال آن را از دیوان عدالت اداری نمود. در رابطه با ا تصویب نامه مذکور، معاون سازمان بازرسی کل کشور اعلام داشت:

«حقوقدانان و قضات این سازمان، مصوبات واگذاری سهام دولت در شرکت بیمه ایران و بانک صادرات ایران را بررسی کرده و به این نتیجه رسیده‌اند که این دو مصوبه برخلاف قوانین جاری کشور است... مصوبه دولت در کمیسیون تطبیق مصوبات با قوانین، در سازمان بازرسی کل کشور مورد بررسی قرار گرفت و از آنجا که مصوبه مذکور با قوانین جاری تطبیق نداشت، از دیوان عدالت اداری ابطال آن درخواست شد... واگذاری ۶۰ درصد سهام بانک

صادرات ایران در ازای بدهی‌های دولت در واحدهای دیگر، بر مبنای بررسی‌های انجام شده، غیر قانونی تشخیص داده شد...»<sup>۱</sup>

بر این اساس، دیوان عدالت اداری به موجب رأی شماره ۱۱۱/۸۲/ه مورخ ۱۳۸۲/۵/۹، تصویب نامه مورد بحث را ابطال نمود.

معاون کل وزارت امور اقتصاد و دارایی در خصوص دلایل اقدام دولت به واگذاری سهام دو شرکت مزبور، اعلام نمود. «در صورتی که تفسیر مجلس شورای اسلامی از مستثنیات ماده ۱۱ قانون برنامه سوم اصلاح شود، مشکلات خصوصی‌سازی بانک‌ها و بیمه‌های دولتی حل می‌شود.

از آنجا که برداشت معاونت حقوقی ریاست جمهوری، دفتر حقوقی وزارت امور اقتصاد و دارایی و سایر حقوق دانان این بود که مفاد این قانون شامل بانک‌ها و بیمه‌ها نیز می‌شود، لذا دولت تصمیم به واگذاری این مؤسسات گرفت.

برای رفع این مشکل، وزارت امور اقتصاد و دارایی لایحه استفساریه ای در خصوص ماده ۱۱ قانون برنامه سوم<sup>۲</sup> را به دولت تقدیم داشت و در این ماده واحده تقاضا کرد که مستثنیات ماده فوق، ناظر بر سهام متعلق به بانک‌ها و شرکت‌های بیمه بوده و خود بانک‌ها و شرکت‌های بیمه را شامل نمی‌شود.» (فصلنامه بانک، ۱۳۸۰)

مجلس شورای اسلامی در جلسه هشتم بهمن ماه ۱۳۸۲، با تصویب لایحه یک فوریتی استفساریه ماده ۱۱ قانون برنامه سوم توسعه، به دولت اجازه داد تا سهام خود را در بانک‌ها، مؤسسه‌های اعتباری و شرکت‌های بیمه دولتی به بخش خصوصی واگذار نماید.

---

<sup>۱</sup> - والی نژاد، مرتضی. «فرازها و فرودهای بخش خصوصی در عرصه بانکداری ایران: بانک و اقتصاد شماره ۷۴»  
<sup>۲</sup> - بر اساس ماده ۱۱ قانون برنامه سوم توسعه دولت اجازه یافت که سهام متعلق به خود را در شرکت‌های دولتی واگذار کند. مرتضی والی نژاد، فراز و فرودهای بخش دولتی در عرصه بانکداری خصوصی ایران، بانک و اقتصاد، شماره ۷۴

اما شورای نگهبان قانون اساسی، تفسیر نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیرامون ماده فوق الذکر را منطبق با قانون اساسی ندانست و اعلام داشت: «با توجه به اینکه مفاد استثنای مذکور در صدر ماده ۱۱ پیش از استثنا کردن موارد مذکور از شمول فصل مذکور نیست و هیچگونه دلالتی بر تجویز فروش سهام بانکها و مؤسسات اعتباری ندارد، مصوبه مجلس علاوه بر اینکه توجیه تفسیری ندارد، خلاف اصل ۴۴ قانون اساسی است.»

(بانک و اقتصاد , شماره ۴۴, صفحه ۴۴)

در اصل ۴۴ قانون اساسی، بانکداری از فعالیت‌های بخش دولتی شمرده شده است. لیکن اقتصاد به رسمیت شناخته شده در قانون اساسی، یک اقتصاد دولتی نیست و نظام اقتصادی جمهوری اسلامی ایران بر پایه سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی استوار است.

اگرچه مرز بندی کلی و بعضاً موردی در اصل مذکور برای سه بخش صورت گرفته است، ولی به خوبی مشخص است که قانونگذار این مرز بندی دقیق را به موقعیت اقتصادی کشور موکول نموده و در ذیل اصل مذکور بیان شده است که:

«مالکیت در این سه بخش تا جایی که با اصول دیگر این فصل مطابق باشد و از محدوده قوانین اسلام خارج نشود و موجب رشد و توسعه اقتصادی کشور گردد و مایه زیان جامعه نشود، مورد حمایت قانون جمهوری اسلامی ایران است. تفصیل ضوابط و قلمرو و شرایط هر سه بخش را قانون تعیین می‌کند.»

بر اساس همین اصل کارشناسان و مدیران اجرایی در مقاطع مختلف درصدد تعیین حدود و ثغور فعالیت‌های اقتصادی در سه بخش فوق‌الشاره بوده اند. یکی از این موارد موضوع بانکداری بود که ابتدا شورای پول و اعتبار بر اساس قانون پولی و بانکی کشور مصوب ۱۳۵۱، مجوز تأسیس مؤسسات اعتباری غیر بانکی را صادر نمود. پس از آن در سال ۱۳۷۹

در قانون برنامه سوم توسعه، تاسیس بانک خصوصی قانونمند گردید. از آنجایی که قوانین برنامه، قوانین دائمی نیستند، این قانون در برنامه چهارم مورد تنفیذ قرار گرفت.

### ب- ضرورت و اهمیت تحقیق

بانک‌ها به دلیل ماهیت عملکردشان مستعد مواجه شدن با بحران می‌باشند. از این‌رو (خصوصی‌سازی بانک‌های کشور توجه خاصی را می‌طلبد. در این ارتباط بررسی عملکرد بانک‌ها و طراحی روش تجدید ساختار بانک‌های دولتی و سپس خصوصی‌سازی آن‌ها نیازمند تلاش مستمر مسئولین به ویژه مقامات پولی کشور است. به طور کلی اصلاح ساختار بانک‌ها شرط ضروری و اولیه برای خصوصی‌سازی بانک می‌باشد. به علاوه خصوصی‌سازی بانک‌ها باید در راستای خصوصی‌سازی سایر مؤسسات مالی (مانند بیمه‌ها و انواع صندوق‌ها و...) صورت گیرد.

آثار خصوصی‌سازی بانک‌ها کاملاً بستگی به راهبرد جامع مورد انتخاب مقامات اقتصادی کشور برای فرایند خصوصی‌سازی بانک‌ها دارد. خصوصی‌سازی نه فرآیندی ساده است و نه به یک صورت متحدالشکل اجرا می‌شود. چگونگی شروع آن متفاوت است و کشورها اهداف مختلفی را از اجرای آن دنبال می‌کنند و با طیف گسترده‌ای از مشکلات و موانع مواجه‌اند و برای نیل به اهداف مورد نظر خود به راهبردها و طرح‌های متفاوت نیازمند هستند. هیچ رویکرد جهانی قابل استفاده‌ای برای اجرای برنامه خصوصی‌سازی وجود ندارد و تلاش برای ایجاد یک رویکرد فراگیر و مناسب، کاری بیهوده و زیان‌آور است. در خصوصی‌سازی بانک‌ها گذشته از آن که کجا و چگونه واگذار شوند مجموعه‌ای از نگرانی‌ها و مسائل مشترک وجود دارد که با شیوه خصوصی‌سازی آغاز می‌شود: فروش اموال، عرضه عمومی سهام.

شواهد تجربی نشان می‌دهند که هیچ شکل استاندارد یا تعریف شده‌ای برای واگذاری بانک‌های دولتی وجود ندارد.

البته بانک‌ها با سایر بنگاه‌هایی که می‌خواهند به بخش خصوصی واگذار شوند به لحاظ نهاد واسطه مالی تفاوت‌های اساسی دارد، زیرا مالکیت شرکت‌های دولتی کاملاً متعلق به دولت است ولی بیش از ۹۵ درصد دارایی‌های بانک‌ها متعلق به سپرده‌گذاران است. بر این اساس می‌توان به ضرورت و اهمیت این تحقیق پی برد که به دنبال آن هستیم تا با مطالعه قوانین و مقررات مربوط به خصوصی سازی، فرآیند خصوصی سازی بانک‌ها در کشور و عملکرد نهادهای ذیربط را در فرآیند خصوصی سازی بانک‌ها در کشور و عملکرد نهادهای ذیربط را در فرآیند خصوصی سازی بانک‌ها و آثار حقوقی آن را مورد ارزیابی قرار دهیم و بینیم آیا فرآیند خصوصی سازی بانک‌ها در کشور مناسب بوده است و چه تغییراتی در بانک‌ها در زمینه مراجع حل و فصل اختلافات و مراجع نظارتی و وضعیت اشتغال کارکنان بعد از خصوصی سازی ایجاد شده است.

### ج- اهداف تحقیق

خصوصی سازی فرآیند سپردن اولویت‌ها به دست مکانیزم بازار و بازارگرا کردن آنها است و هدف اصلی آن در اقتصاد به طور عام و در بانک به طور خاص، بهبود کارایی است و این هدف زمانی تحقق می‌یابد که فرآیند تصمیم‌گیری مالی و همچنین کنترل و نظارت بر مؤسسه از بخش دولتی به بخش خصوصی واگذار شود و دولت حداقل سهام مؤسسه و نقش انفعالی داشته باشد و در غیر اینصورت اصلاحات جزئی و بازسازی وضعیت فعلی مؤسسه تحت مالکیت دولت منجر به نتیجه بهینه نمی‌شود.

بنابراین تغییر ساختار مالکیت و ساختار نظارت و کنترل برای موفقیت فرآیند خصوصی سازی ضروری است. به موازات تغییر ساختار مالکیت واگذاری مؤسسه به بخش خصوصی، انجام اصلاحات در ساختار سازمانی، نیروی انسانی و قوانین و مقررات بانکی امری

بدیهی است که مسئله رقابت بعد از بازار گرا کردن مؤسسه و توانایی رقابت در محیط متلاطم و رقابتی تسریع کننده این تغییرات هستند.

#### ه - سوالات تحقیق

- آیا خصوصی سازی به معنای واقعی آن صورت گرفته است یا بیشتر واگذاری ها به بخش شبه دولتی بوده است؟

- شرایط خاصی برای فروش سهام و خریداران آن تعیین شده است؟ دولت به عنوان فروشنده سهام بانک ها، چه تعهداتی بر عهده دارد و چه شرایط قانونی را باید رعایت نماید؟

- با تغییر مالکیت، تعهدات نسبت به مشتریان سابق به چه صورت خواهد بود؟ آیا برخی از حقوق مشتریان سلب شده و یا حقوق جدید را می توانند مطالبه کنند؟

- کنترل دولت بر عملکرد بانکها پس از واگذاری چگونه تعیین شده است و آیا قوانین و مقررات موجود به منظور دستیابی به مدیریت خصوصی، مناسب است؟

- آیا نظارت دولت همچنان منجر به بروز دخالت هایی در عملکرد بانکها می گردد؟

- پس از خصوصی سازی، بانکها نیز مانند سایر شرکت های خصوصی شده، اقدام به تعدیل نیروی کار مازاد خود می کنند. آیا مکانیزم های لازم برای حمایت از نیروی کار طراحی و پیش بینی شده است؟ نوع رابطه استخدامی در خصوصی سازی یعنی انتقال از دولتی به خصوصی چگونه خواهد بود؟ رابطه کاری کارکنان چه تغییراتی کرده است؟

#### و - قلمرو تحقیق

قلمرو این پژوهش به طور خاص، بانک های داخل کشور است. در کشور ما پس از پیروزی انقلاب اسلامی، با شکل گیری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مالکیت و اداره قسمت عمده ای از بخش های تولیدی و خدماتی، به موجب قانون، به دولت واگذار گردید. بانکها نیز از این امر مستثنی نبودند، لذا تملک و مدیریت آنها به عهده دولت قرار گرفت.

در پی ایجاد تحولات عمیق اقتصادی در دهه‌های گذشته در اقتصاد ایران در خصوص تقویت بخش خصوصی، بررسی بیشتر در این زمینه در داخل کشور احساس گردیده است. لذا قلمرو این مطالعه، چالش‌های بانک‌های داخلی کشور در فرآیند خصوصی‌سازی و در مواجهه با قوانین و مقررات جاری می‌باشد.

از نظر زمانی در گردآوری اطلاعات از ابتدای خصوصی‌سازی صنعت بانکداری در سایر کشورها که در دهه ۱۹۹۰ اوج گرفت و در ایران نیز از سال ۱۳۸۷ اولین بانک دولتی ایران که بر اساس قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی کشور به بخش خصوصی واگذار شد.

از نظر مکانی، این پژوهش در سطوح کشور و در محدوده صنعت بانکداری دولتی که به بخش خصوصی واگذار گردیده است به انجام رسیده است.



## فصل اول:

مبانی نظری خصوصی سازی و اصول و قواعد  
حاکم بر واگذاری ها

## مبحث اول: مبانی نظری خصوصی سازی

تلاش برای گسترش مالکیت دولتی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ با حرکتی اساسی در حدود سال‌های ۱۹۸۰ مواجه و دولت‌ها به طور گسترده‌ای نظارتشان را با افزایش فعالیت بخش خصوصی کاهش دادند. این امر به خصوص در بخش تأمین خدمات بیشتر مشهود بود.

خصوصی‌سازی در کشورهایی مانند شیلی، انگلستان و نیوزیلند در بعد جهانی انجام گرفت و عمده شرکت‌هایی که خصوصی شدند، شرکت‌های تولید انرژی، مخابرات، تأمین آب و خدمات حمل و نقل بودند.

دولت‌ها در بسیاری از کشورهای جهان برای انجام اصلاحات در اقتصاد و نظام اداری کشور، به سوی خصوصی‌سازی روی آوردند. واژه خصوصی‌سازی وسیله‌ای برای افزایش کارایی عملیات یک موسسه اقتصادی است. زیرا چنین به نظر می‌رسد که مکانیسم عرضه و تقاضای بازار در شرایط رقابتی باعث بکارگیری بیشتر عوامل تولید، افزایش کارایی عوامل و در نتیجه تولید بیشتر و متنوع‌تر کالاها و خدمات و کاهش قیمت‌ها خواهد گردید.<sup>۱</sup>

خصوصی‌سازی در اصطلاح گسترده شامل انتقال مالکیت و یا کنترل سازمان‌های دولتی به بخش‌های خصوصی می‌باشد. خصوصی‌سازی می‌تواند شامل تعدادی از سهام شرکت شود که به سرمایه‌گذاران بخش خصوصی فروخته می‌شود. خصوصی‌سازی ممکن است منجر به انتقال مالکیت گردد و یا بالعکس مالکیت شرکت تغییر نکند.

امروز، در بسیاری از کشورها، خصوصی‌سازی و یا به عبارتی واگذاری فعالیت‌های بخش دولتی به بخش خصوصی در دستور کار دولت‌ها قرار دارد. مهمترین انگیزه‌ای که باعث این حرکت گردیده است، عدم کارایی بخش دولتی در فعالیت‌های اقتصادی بوده است. این درحالی است که کشورهای در حال توسعه بیشتر از کشورهای توسعه یافته به شرکت‌های

---

<sup>۱</sup> - داورپناه، سیدرضا. «ضرورت‌های محیطی خصوصی سازی، تدبیر» شماره ۱۴۵، خرداد ماه ۱۳۸۳

دولتی متکی‌اند. علیرغم رشد بخش خصوصی در بسیاری از کشورهای توسعه نیافته، توسعه آنها به دلیل قوانین دولتی و هدایت اعتبار و منابع به سمت شرکت‌های دولتی غیر کارا، کند است. موضوع خصوصی‌سازی و واگذاری شرکت‌هایی که تحت مالکیت دولت قرار دارند، به بخش خصوصی، یکی از مسائل با اهمیت و روز اقتصاد ایران نیز می‌باشد.

با توجه به موج واگذاری‌های انجام شده در کشور، ضروری است تا با نگاهی به آنچه که در گذشته انجام شد و نتایجی که تاکنون حاصل شده است، به بررسی عملکرد شرکت‌ها در سال‌های گذشته بپردازیم. یکی از مهمترین انواع شرکت‌های واگذار شده در سال‌های اخیر بانک‌ها بودند. این امر تحت اثر قانون سیاست‌های کلی اصل ۴۴ صورت پذیرفت. اما آنچه در فرآیند خصوصی‌سازی اهمیت بسزایی دارد، موضوع انتقال مالکیت بانک‌ها از بخش دولتی به خصوصی می‌باشد.

موضوع قابل توجه دیگر در سال‌های اخیر، واگذاری شرکت‌ها و بانک‌های دولتی به بخش عمومی (نیمه دولتی) از جمله سازمان‌های تأمین اجتماعی، صندوق بازنشستگی و ... در قالب خصوصی‌سازی می‌باشد.

### **گفتار اول: خصوصی‌سازی بانکی و بازسازی ساختاری و قوانین و مقررات**

قدم اول در خصوصی‌سازی بانکی، اصلاح محیط نهادی نظام بانکی (تعاریف قوانین و مقررات) می‌باشد اما مهمتر از آن اجرای این قوانین در عمل و نظارتی است که بر رعایت استانداردها در اجرا صورت می‌گیرد. به طور کلی می‌توان نتیجه گرفت ترتیبات نهادی نظام بانکی در حال حاضر به گونه ای است که تغییر نوع مالکیت به تنهایی تحول چندانی در عملکرد نظام بانکی ایجاد نخواهد کرد و باید اقداماتی اصلاحی همراه با آن در نظام بانکی صورت گیرد. یکی از وجوه مهم این اقدامات، حرکت در جهت استقلال نهاد ناظر و تحول در محیط نهادی و سازمان دهی مجدد آن در این جهت است. در واقع تقویت نهاد نظارتی و

افزایش استقلال آن می‌تواند دستیابی به عملکرد بهتر بانک‌های خصوصی شده را تضمین کند از سوی دیگر انجام تحولات در جهت ایجاد ساختارهای راهبردی اثربخش در این بانک‌ها ضروری است. این اقدامات می‌تواند در فرآیند خصوصی‌سازی صورت گیرد. اساسی‌ترین عناصر مورد تأکید در این قسمت تشکیل هیئت مدیره مستقل از مقامات اجرایی بانک و ایجاد کمیته‌های حسابرسی و ریسک در زیر نظر آنهاست. تغییر ساختار در فرآیند خصوصی‌سازی بانک باید شامل دو نوع تغییر عمده شود:

#### - تغییر و تحول در ساختار مالکیت

یک بحث در خصوصی‌سازی به طور عام و در بانک به طور خاص، امر مالکیت و نظارت بر مؤسسه است. صاحبان نظران مختلف نیز یکی از مهمترین شاخص‌های بهره‌وری بانک را مربوط به ساختار مالکیت آن دانسته اند.

#### - تغییر و تحول در ساختار کلی بانک

به طور کلی تعریف نقش و مسئولیت‌های دولت به نوبه خود متضمن بازسازی فعالیت‌ها و رویه‌های آن است. در نظام بازار، دولت نمی‌تواند به طور موثر از نظام سلسله مراتبی مدیریت استفاده کند. کارایی به مذاکره، انگیزش، تصمیم‌گیری مشارکتی و هماهنگی بستگی دارد و این در نظام سلسله مراتبی مدیریت قابل تحقق نیست. بنابراین تغییرات ساختاری در شرکت‌های خصوصی شده الزاماً باید شامل تغییر در ساختار سازمانی و ایجاد ساختارهای افقی، غیر متمرکز، فرآیندی و تیمی که موجب نوآوری، خلاقیت و رقابت هستند، باشد.

#### گفتار دوم: قوانین نامطمئن و ناقص در خصوص مالکیت

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانع اصلی برای خصوصی‌سازی موفق عدم تمایل به واگذار کردن کنترل سهام اکثریت بانک‌ها به مؤسسه‌های خصوصی و عدم تمایل به صدور مجوز شرکت در مناقصه فروش بانک‌ها به خارجی‌ها است. در میان اقتصادهای در حال